

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

EVANILSON PIRES DE OLIVEIRA

Estudante do curso de pós-graduação *lato sensu* em Gestão Pública do INSTITUTO IMP

RESUMO

Esta pesquisa investigou a importância do orçamento participativo – OP – no controle social dos recursos públicos no Brasil, analisou a preparação da sociedade no exercício efetivo dessa ferramenta democrática, avaliou se esse instrumento serve ou não de elo entre a comunidade e o gestor público para a implementação das políticas públicas. Foi delineado como objetivo a análise da relevância do orçamento participativo e como ele favorece a relação da comunidade com os gestores públicos, a fim de melhorar a implantação das políticas públicas. Foram analisados os processos institucionais de elaboração, execução e implementação do OP e os modos como a comunidade exerce essa ferramenta de controle social. Para atender ao objetivo proposto, buscou-se na literatura existente marcos teóricos e legais acerca do Orçamento Público no Brasil e a corrupção; e o controle social como instrumento de combate aos desvios do dinheiro público. Em seguida, é apresentada a pesquisa bibliográfica do Orçamento Participativo como ferramenta do controle social no Brasil, baseada na pesquisa realizada por PIRES (2001). As evidências bibliográficas apresentadas levam a concluir que o OP ainda não pode ser visto como ferramenta de controle social, nem tão pouco como capaz de favorecer a implementação das políticas públicas, uma vez que os cidadãos ainda se encontram despreparados, pois os mesmos não possuem capacitação e nem sabem ao certo como construir um elo com os gestores, de forma a propiciar uma gestão pública mais democrática.

Palavras-chave: Orçamento Público. Corrupção. Políticas Públicas. Controle Social. Orçamento Participativo.

ABSTRACT

This research investigated the importance of participatory budgeting in social control of public resources in Brazil, examined the preparation of society in the exercise of this democratic tool, assessed whether or not the instrument serves as a liaison between the

community and the public manager for the implementation of public policies. Was designed as objective analysis of the relevance of participatory budgeting and how it favors the relationship between the community and public managers in order to improve the implementation of public policies. Institutional processes of elaboration, execution and implementation of participatory budgeting and the ways in which the community carries this tool of social control were analyzed. To attain the goal, we sought in the existing literature and legal theorists about the Public Budget in Brazil and corruption frameworks, and social control as a tool to combat the diversion of public money. Then, the literature of the Participatory Budget is presented as a tool of social control in Brazil, based on research conducted by Pires (2001). The bibliographical evidence presented leads to the conclusion that participatory budgeting still can not be seen as a tool of social control, nor as capable of promoting the implementation of public policies, since citizens are still unprepared, as they have no training and do not know exactly how to build a link with managers, in order to provide a more democratic public management.

KEYWORDS: Public Budget. Corruption. Public Policy. Social Control. Participatory Budgeting.

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo atualmente pode ser visto como uma oportunidade de avanço da democracia, porque se trata de uma ferramenta de expressão popular na gestão dos recursos públicos, uma vez que esses são fundamentais para a implementação das políticas públicas e consequentemente para a qualidade de vida da sociedade.

Ele serve como Instrumento de Controle Social, porque a população pode participar ativamente do processo de alocação de recursos públicos, na definição de prioridades para as despesas de investimentos e serviços, assim como no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária.

Segundo Mileski (2003), o orçamento público precisa ser objeto de participação popular e acompanhamento por parte da sociedade. O autor entende que “[...] todas as etapas do processo orçamentário, juntamente com as informações contidas no próprio orçamento e na documentação que o acompanha, são de vital importância para a transparência fiscal” (MILESKI, 2003, p.107). Para que os recursos sejam, de fato, destinados a atender as necessidades da população, além de participar da elaboração do orçamento, a sociedade deve

fiscalizar a aplicação desse dinheiro, zelando pela boa e correta destinação do dinheiro público. (BRASIL, 1988)

Quando um agente público, dotado das perspectivas públicas, deixa de lado o bem comum e passa a suprir seus próprios desígnios ele fere vários princípios constitucionais e isso afeta o papel da Máquina Estatal, além é claro, de servir de entrave ao progresso material da qualidade de vida da sociedade.

A Administração Pública possui mecanismos de controle, que são conhecidos como Controles Institucionais (Interno e Externo), mas atualmente se percebe que esses controles não são suficientes para atender aos anseios sociais e aos casos de corrupção.

Atualmente são inúmeros os casos de desvios e impropriedades na execução do gasto público brasileiro divulgado na mídia como o episódio da conhecida quadrilha das Sanguessugas, que roubou 110 milhões de reais destinados à saúde, em esquema de compra de ambulâncias que envolvia parlamentares, alvo de matéria na Revista Veja em 2006.

A partir disso, surge a necessidade de outro tipo de controle, que pode ser feito pela sociedade em conjunto com os demais. Não se trata de um controle desarmônico, mas uma forma de ampliar os mecanismos de avaliação de como os recursos públicos devem ser melhor aplicados.

A sociedade pode se manifestar através do controle do Orçamento Público, participando ativamente e de maneira democrática da alocação eficiente dos recursos públicos. Diante disso, pode-se ter uma importante ferramenta de combate à corrupção: o Orçamento Participativo, mas para que ele seja eficiente é necessário haver atores capazes de compreender como utilizar esse instrumento.

O Orçamento Participativo serve como canal de comunicação que liga a comunidade a seus gestores, a fim de que as políticas públicas sejam implantadas de acordo com as necessidades locais. Por isso, trata-se de um instrumento capaz de analisar aonde e como o dinheiro público vem sendo utilizado.

Diante dessas premissas, o presente trabalho realizou uma pesquisa bibliográfica, que abordou o seguinte problema: Como a população pode utilizar o orçamento participativo para o controle social dos gastos públicos e para a implementação das políticas públicas?

Nesse sentido, esse estudo investigou o controle social dos recursos públicos, efetuado por meio do orçamento participativo; analisou como a população desempenha o exercício de sua democracia, servindo de elo entre a comunidade e o gestor público para a implementação das políticas públicas da sua área.

Foi delineado como objetivo geral analisar a importância do Orçamento Participativo no Controle Social dos recursos públicos; já os objetivos específicos foram definidos como: a) Apresentar um breve estudo do Orçamento Público no Brasil destacando a corrupção como mazelas da gestão; b) Levantar um estudo da democracia enfatizando-a como necessária ao combate à corrupção; c) Definir o conceito de Orçamento Participativo e sua importância para o controle social e para o avanço das políticas públicas.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL E A CORRUPÇÃO

O ato de administrar nos remonta à idéia de gerir recursos, e no âmbito da Administração Pública tal conceito não é desvirtuado, uma vez que essa pode ser vista com a mesma idéia, com o diferencial de que tal recurso não pertence a um grupo específico, mas à satisfação de necessidades coletivas, mais especificamente do bem-estar social.

Diante disso, o Orçamento Público possui extrema relevância, pois é a partir da gestão eficiente e eficaz desse recurso que as políticas públicas serão implementadas de maneira adequada para a população.

A Constituição de 1988 introduziu várias mudanças significativas no orçamento brasileiro. Ela definiu os instrumentos orçamentários e classificou em três: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Classificando-os em metas de planejamento de longo, médio ou curto prazo.

O Plano Plurianual abrange o planejamento das políticas públicas e programas de governo para um período de quatro anos, determinando as diretrizes do governo. De forma específica, o PPA indica os meios para o alcance das finalidades de um programa, que podem ser por meio de projetos, atividades ou atuações especiais. Ele estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988). Dessa forma, esse instrumento de planejamento estipula os objetivos que se busca alcançar na gestão, quantificando as metas e descrevendo o conjunto de programas a serem implementados. (ZYMLER, 2005)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a cada ano como as políticas e programas contidos no PPA devem ser realizados, cabendo à Lei Orçamentária Anual alocar os recursos necessários para a concretização das metas estabelecidas. A LDO norteia a elaboração da LOA, na medida em que compreende as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício financeiro. Ela estabelece as formas de financiamento do orçamento, os critérios para a elaboração da LOA, as alterações da

legislação tributária, a política salarial, a previsão de concursos públicos, os percentuais de recurso a serem descentralizados aos Poderes e à Administração Indireta. A partir do PPA, a LDO elege os programas e metas físicas a serem executados, sempre no exercício seguinte ao de sua elaboração. (ZYMLER, 2005)

A Lei Orçamentária Anual define as fontes de arrecadação, estima as receitas e prevê as despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração. É através dela que os programas e objetivos do governo são apresentados de forma mais detalhada, objetiva e, de preferência, regionalizada, demonstrando quais recursos irão para cada município ou Estado, nos casos dos orçamentos estaduais e da União. (ZYMLER, 2005)

A LOA é subdividida em: orçamento fiscal, que trata dos fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; em orçamento de investimento, que se refere às empresas em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, em orçamento da seguridade social, o qual abrange todas as entidades e órgãos vinculados à Seguridade Social, da administração direta ou indireta, abrangendo também fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público. (BRASIL, 2008)

Durante o ciclo orçamentário ocorrem as etapas de elaboração, discussão, votação e aprovação, execução e avaliação (CARVALHO, 2008). Para Salles (2010), o Orçamento é uma obra política na qual são determinados os compromissos do Poder Executivo para com o cidadão, necessitando coerência entre as demandas sociais e as diretrizes de governo.

Diante de tantos atos de má fé dos gestores públicos, desvios de finalidades e gastos inapropriados do dinheiro público, é imprescindível que a sociedade lute, através da participação ativa do ciclo orçamentário. Essa participação é primordial para inibir e coibir os atos irregulares daqueles que ela mesma ajudou a “colocar no poder”.

O descaso dos gestores públicos e a corrupção acontecem habitualmente por que a população não participa ativamente do controle dos recursos públicos. É necessário reverter esse quadro crítico.

A corrupção deve ser vista não só como um desvio da conduta moral e do Poder Discrecionário da Administração Pública, mas também como uma das causas decisivas da pobreza das cidades e do país, pois ela deteriora a dignidade do cidadão, o convívio social, arrasa os serviços públicos e compromete a qualidade de vida da sociedade.

O desvio de recursos públicos é perceptível na falta de verbas para obras públicas, na desvalorização dos serviços da cidade, na dificuldade da circulação de recursos e da geração de empregos e riquezas. Partindo dessas relevantes premissas, pode-se ressaltar que quando

há repasses da União e há casos de corrupção, grandes somas de recursos públicos que poderiam suavizar densas disparidades, fazem das políticas públicas uma ferramenta ineficaz para reduzir a pobreza e o subdesenvolvimento, e isso faz com que a sociedade fique cada vez mais incrédula para com os seus gestores. (Trevisan et al., 2003)

Por isso, a sociedade tem o direito e o dever de participar da elaboração dos instrumentos de planejamento da vida do Estado. Pode participar das reuniões de elaboração e apreciação do orçamento de sua cidade, pois somente assim será garantida uma governança democrática, que melhor atenda às necessidades da comunidade. A sociedade deve também participar da deliberação que aloca recursos públicos para a execução do programa de trabalho do governo de sua unidade federativa (BRASIL, 1988).

3 O CONTROLE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

O conceito de cidadania está intimamente inter-relacionado com democracia. Remonta-se instantaneamente à idéia original estabelecida pelos gregos, que segundo Aristóteles (2000), implicava em uma forma degenerada de república, definida como “o Estado que os homens livres governam”, mas que excluía as mulheres e os escravos. Nos dias atuais, nas denotações práticas da democracia, encontra-se uma batalha para determinar se a democracia significa ou não algum tipo de poder popular, ou um meio de legitimar as decisões daqueles que são eleitos para o poder.

A Constituição Federal de 1988 aborda claramente seu aparato democrático com a seguinte citação: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Mas para que esse poder popular se efetive é necessário que haja a participação da sociedade ativamente, o que diversas vezes não tem sido bem compreendido pelo próprio cidadão. (BRASIL, 1988)

A democracia atualmente reúne vários aspectos fundamentais que são cruciais para que a população consiga se defender dos atos dos agentes políticos corruptos ou até mesmo para participar ativamente das decisões que implicarão em benefícios sociais. Mas para que isso ocorra é primordial que haja a publicização de informações relevantes que dizem respeito ao interesse do cidadão, como por exemplo: a arrecadação e a utilização dos recursos públicos. Isso será fundamental para que a democracia se concretize. (FONSECA E BEUTTENMULLER, 2007)

Segundo Bobbio (1986), a democracia é vista como “O governo do poder público em público”, abrangendo um jogo de palavras cujo governo do poder público deve se mostrar

publicamente e cuja palavra “público” tem duas palavras antagônicas: secreto ou privado. Devendo ser visível de maneira clara e acessível o que é de suma importância a todos.

Quando a CF/88 enfatiza o poder do cidadão de forma indireta, através dos seus eleitos, ela não deixa apenas nas mãos dos “delegados”; isso por que a mesma traz outra premissa relevante no artigo 37, que retrata a administração pública direta e indireta submissa aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Observando esses princípios, a conduta ética do eleito poderá ser avaliada pelos próprios cidadãos e eles podem usar várias ferramentas para combater a corrupção, dentre elas há a transparência, que também está presente na LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal), e o Orçamento Participativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) trouxe diversas inovações para a conjuntura da Administração Pública. Ela é conhecida como Lei Complementar 101, datada de 04 de maio de 2000, e traz uma série de relatórios que visam à promoção da transparência na gestão dos recursos públicos, abordando diversos instrumentos de planejamento da gestão, tais como: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, dentre outros. Visando a transparência, a LRF antecipa que seja dada ampla divulgação dos instrumentos mencionados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, sendo o governo federal, o agente responsável para viabilização dos meios oportunos para as localidades que não o disponham. (MILESKI, 2003)

Ela ressalta que a participação popular é crucial para a transparência nos gastos públicos, propondo que seja realizada audiência pública durante o processo de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentária e orçamentos. A transparência fica clara quando a própria lei traz em seu Artigo 49, que as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração. Porém, Cruz (2002) ressalta que isso não é o bastante, pois para que os documentos que compõem a prestação de contas fiquem disponíveis para a população, é necessária a criação de mecanismos que torne simples todo esse processo de informações.

A transparência também é citada parcialmente na Constituição Federal de 1988 quando é mencionado o princípio da publicidade, pois aquela não se trata apenas da divulgação dos atos da administração, mas de meios transparentes de se informar os atos da administração, e consequentemente de seus agentes. O próprio dicionário conceitua a transparência como algo translúcido, capaz de fazer a luz atravessar, e isso no âmbito da administração pública se concretiza com o ato do conhecimento. Então, quando quem tem o

poder o torna transparente há formas de se alcançar o melhor aperfeiçoamento da gestão pública. (SPEAK, 2000)

Quando a Gestão Pública dá transparência ao seu exercício, ela permite que o poder se transforme, porque se torna um alvo de críticas do poder público e do controle social, isso remove as barreiras que colocam a gestão e o cidadão como duas facções distintas e passa a existir uma melhor interação entre o coletivo, porque no fim de tudo, o bem coletivo não englobará um grupo específico, mas o bem comum. Implicando na melhora do uso das políticas públicas. (SANTOS, 2009)

Esses mecanismos podem ser usados pelo cidadão para que dessa forma haja uma interação e cobrança da postura dos gestores públicos para melhorar as políticas públicas. É nesse processo que se observa que não há mais duas facções distintas (Gestores e População), mas sim um grupo que almeja o bem comum de todos que dependem daquele benefício e mais, existe a oportunidade da influência direta nos resultados políticos. Trata-se de uma contribuição dos cidadãos enquanto usuários das políticas públicas, eleitores e controladores das políticas do governo local. Faz-se necessário o rompimento das barreiras que separa o Estado do cidadão. (GENRO, 1996)

O controle social como instrumento de combate à corrupção deve ser visto como uma ferramenta capaz de aproximar os gestores do verdadeiro princípio do bem comum. Onde vários conceitos, tais como governabilidade, possam sair da simples teoria e atingir dimensões capazes de fazer com que o significado da palavra democracia possa abranger não apenas o plano do regime político, mas a conquista do direito do povo de conduzir os seus eleitos no uso dos recursos públicos.

Ou seja, ele pode ser entendido como a interação entre o setor privado e o setor público, cuja evolução exige modificações nos instrumentos legais, com maior participação da sociedade. A fragmentação das atribuições do Estado exige uma participação maior da sociedade no controle da administração e isso é o que caracteriza controle social. (LOUREIRO E FINGERMAN, 1992)

O conceito de Controle Social está intimamente relacionado com transparência, pois a população precisa obter informações claras da gestão a que está sendo submetida. Esse acompanhamento da Gestão Pública é conhecido como uma boa governança, que na tradução do termo "accountability" traz o que de mais próximo se chama de gestão fiscal, controle dos resultados e de adequação dos meios utilizados na política fiscal, sem abrir mão do controle sobre o uso descabido dos recursos públicos e do desuso dos princípios constitucionais. Isso permite que o cidadão possa participar da elaboração dos planos de governo e faça uma

avaliação sobre a legalidade e eficiência dos atos de execução orçamentária, proporcionando condições para propor, acompanhar, avaliar e controlar a ação dos Gestores Públicos. (MILESKI, 2003)

Existem cinco objetivos para que o controle seja desenvolvido na Administração Pública. São eles: proteger os ativos da organização de erros intencionais ou não e das irregularidades que possam ocorrer de diversas formas; a obtenção de informações seguras e corretas que permitam a tomada de decisões para a correção de políticas públicas; interação de esforços no desenvolvimento das políticas públicas (pessoas e recursos públicos); atingir as metas estabelecidas para o desenvolvimento adequado do interesse público manifestado pela democracia; e promover a eficiência e eficácia na utilização racional dos recursos públicos. (EDELMAN E APARÍCIO, 1992)

Enfim, o controle social é um complemento indispensável ao controle institucional (Controle Interno e Externo) realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Essa participação é importante porque contribui para a boa e correta aplicação dos recursos públicos, fazendo com que as necessidades da sociedade sejam atendidas de forma eficiente.

Faz-se necessário cobrar dos governantes uma postura responsável no uso dos recursos públicos, e essa cobrança possui vários embasamentos legais. Por exemplo: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. No Art.1º § 1º e § 2º fica estabelecida a importância da ação planejada e transparente para a gestão pública. Desta forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal representa um marco na condução da coisa pública, e isso incentiva o Controle Social. A transparência exigida na LRF constitui-se em requisito essencial, para eficácia deste controle. Além disso, a sociedade deve participar da deliberação que aloca os recursos públicos para a execução do programa de trabalho de governo de sua unidade federativa. (SILVIA, 2002)

No entanto, para que os cidadãos possam desempenhar de maneira eficaz o controle social, faz-se necessário que sejam mobilizados e recebam orientações sobre como podem ser fiscais dos gastos públicos. O primeiro passo da cidadania pressupõe educação para participação efetiva. O Controle Social inicia-se pela informação, pela capacitação e considera a possibilidade de interferir nas decisões e nas políticas públicas.

Quanto à efetivação das dimensões de participação da população, é importante ressaltar isso como instrumento de democracia e da possibilidade de ampliação da cidadania. É necessário explorar isso como meio articulador, onde a participação popular na gestão pública e as transformações qualitativas na relação do Estado com a sociedade civil podem ser

vistas como referência de um ponto de inflexão e reforço das políticas públicas. Isto pode ser visualizado na prática através da criação de instituições voltadas para a produção e reprodução de políticas públicas. (AVRITZER e NAVARRO, 2003)

A iniciativa de abrir canais de participação cria espaço para um importante questionamento da relação entre Estado e sociedade. Em primeiro lugar, faz emergir na comunidade, através de formas organizativas e representativas, o questionamento das propostas implantadas pela administração, dentro do conceito de democratizar e inovar na gestão pública. As dinâmicas de participação implantadas possibilitam um aumento do grau de informação sobre o funcionamento dos serviços e da administração. Isto reforça a razão de ser do exercício de controle mais firme e consistente da coisa pública pelos usuários, e representa uma referência de inovação e de construção de novas identidades dos atores sociais envolvidos. (AVRITZER e NAVARRO, 2003)

Nesse contexto de controle social surge uma importante ferramenta que é o Orçamento Participativo (OP), que pode ser analisado enquanto inovação da democracia representativa, pois insere o cidadão no contexto direto do processo de tomada de decisão e estimula a delegação de autoridade. Ele pode participar tanto do processo de seleção das prioridades de seu município quanto da seleção dos projetos de obras públicas que serão implementados. (AVRITZER e NAVARRO, 2003)

O OP favorece a oportunidade para que a comunidade participe ativamente do combate à corrupção e se concretiza quando esta se depara frente ao orçamento público, pois esse é o momento oportuno da definição e da implementação das políticas públicas. Isso caracteriza o orçamento participativo, que ora perdura como “espaço público não estatal”, outrora como “democracia direta”, “democracia participativa” ou como uma “instituição redistributiva” e como “instituição de delegação de poder”. (GENRO, 1997; FEDOZZI, 1998; MARQUETTI, 2002; NYLEN, 2002)

4 METODOLOGIA

A técnica de pesquisa adotada no trabalho foi, basicamente, a revisão bibliográfica. Para alguns autores, é a técnica definida como “Pesquisa Bibliográfica”, como expõe Vergara (2006, p. 48): “Pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral”. De igual maneira Marconi e Lakatos (2007, p. 185) nos ensinam que

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão.

Buscou-se, assim, demonstrar, com a revisão bibliográfica, a importância do Orçamento participativo como ferramenta de controle social dos recursos públicos, e meio de combate à corrupção.

Foram realizadas, também, leituras e fichamentos do material bibliográfico, além da busca de troca de informações com outros pesquisadores que tenham pesquisado ou estejam realizando pesquisas em temas correlatos ao tema proposto no trabalho.

5 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

Nos dias atuais, os Controles Institucionais não têm sido suficientes aos interesses da sociedade, uma vez que se percebem vários casos de corrupção e de má fé dos gestores públicos com os recursos públicos. Diante dessas considerações é necessário que os cidadãos se articulem como uma nova força capaz de lutar contra o descaso daqueles que deveriam direcionar o interesse comum de acordo com os princípios constitucionais.

Diante dessas considerações, percebe-se que o controle social tem papel fundamental enquanto princípio orientador que possibilite a participação da sociedade na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

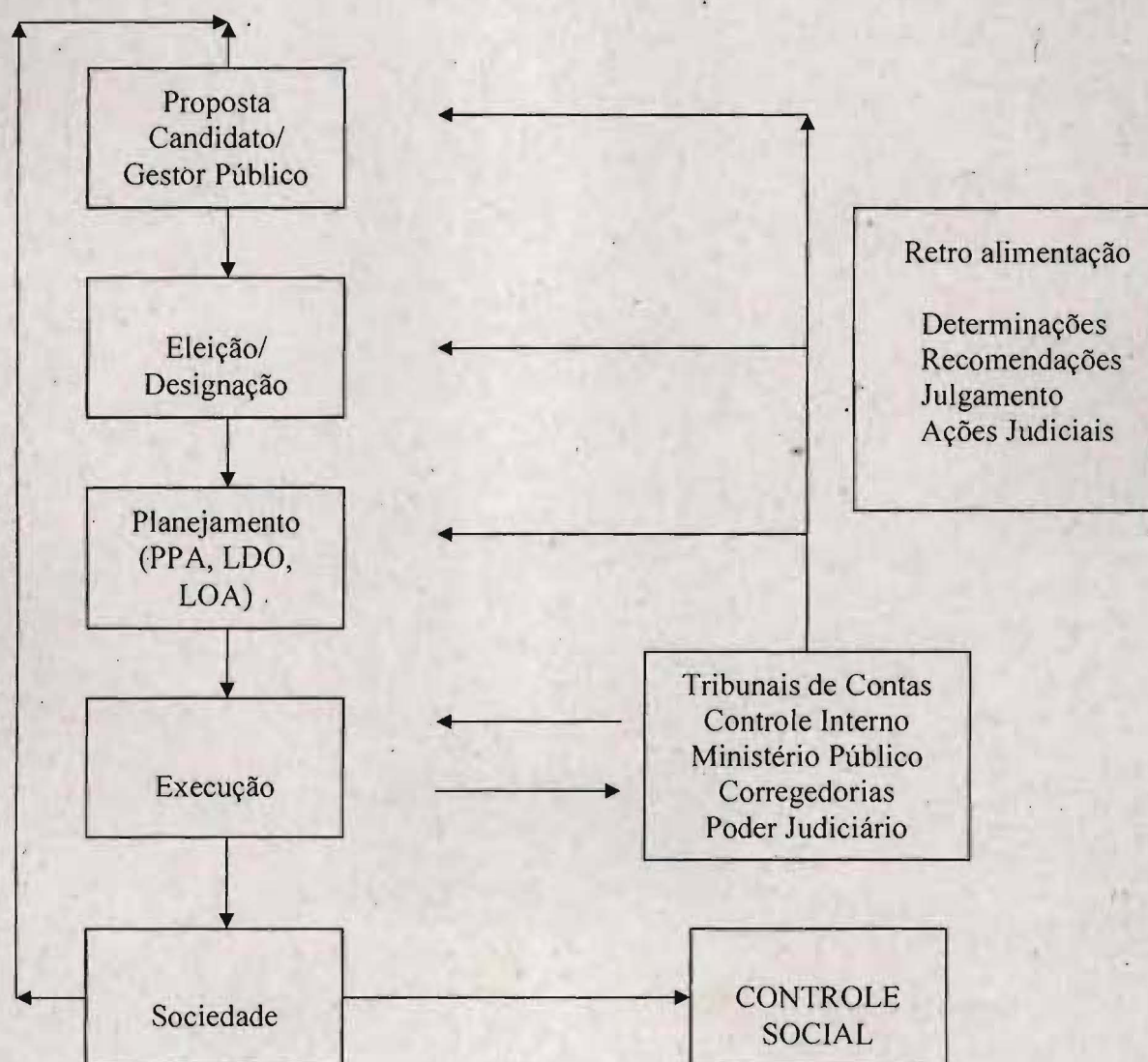
5.1 O controle social e a implementação das Políticas Públicas

A Constituição Federal de 1988 prevê, nos Artigos 5º, 31 e 74, o acompanhamento dos atos da administração de várias maneiras, desde a disponibilização de informações de interesse coletivo, passando pelo acesso às prestações de contas municipais até a previsão de ações de anulação de atos lesivos ao patrimônio e denúncias ao Tribunal de Contas. Ficando assim assegurado o controle popular da gestão pública, o qual é uma forma de Controle Externo. (BRASIL, 1988)

O controle da administração pública, segundo Silva (2002), surge da necessidade de correção frente ao interesse público, que são desencadeadas nas propostas dos candidatos vencedores nas eleições e da obrigação ética da utilização regular dos recursos públicos. A

participação popular na democracia representativa pode ser instituída a partir do momento do planejamento do Orçamento Público (Plano Plurianual, Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual) e abranger as demais etapas tais como: a execução, o controle e a atuação. Quando o ciclo é encerrado a comunidade deveria aparecer com o “feedback” para o ajuste de novas idealizações.

Anseios da Sociedade



Figural: Diagrama de Controle Social na Administração Pública. (SILVA, 2002)

A CF/88 aborda no artigo 6º os direitos sociais assegurando: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, e a assistência aos desamparados.” Esse Artigo sintetiza os direitos

da sociedade, e esses são enfatizados ou deveriam ser de maneira eficiente pelas políticas públicas. Partindo dessa premissa é importante ressaltar o conceito delas e de que forma o cidadão pode participar da elaboração, implementação e melhoramento para o bem estar da sua comunidade. (BRASIL, 1988)

O conceito de Política Pública (PP) está associado à ação do Estado e abrange suas atuações, investimentos, prioridades e os grupos a quem essas ações são destinadas. Essas partem da necessidade da qualidade de vida da sociedade. O Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito (1999) aborda a expressão política pública como: “o conjunto de atos e de não atos que uma autoridade pública decide pôr em prática para intervir (ou não intervir) num domínio específico”.

Ela pode ser o foco do controle social exercido por meio do OP, pois a sua realização envolve um “jogo de forças” de vários grupos econômicos, políticos, sociais e sociedade civil, determinando as decisões do Estado, ou seja, trata-se de um conflituoso jogo de interesses. E o Estado tem o papel crucial de equilibrar esses interesses possibilitando a vida em conjunto, mas na prática nem sempre isso acontece.

Essas PP são fundamentais e são referentes ao espaço público, por isso devem ser transparentes, para que os atores sociais envolvidos possam participar e transformar a realidade. A transformação ocorrerá partindo das melhorias do que não está de acordo com a situação almejada. Para que elas sejam efetivas e eficientes devem cumprir as fases de planejamento, implementação e avaliação. (CENEVIVA E FARAH, 2007)

Para participar do processo da elaboração, acompanhamento e reformulação das políticas públicas é necessário que o cidadão acompanhe o processo de maneira que possa viabilizar mudanças positivas na sua qualidade de vida. A implantação e gerenciamento de políticas públicas, nos dias atuais, promovem o aumento cada vez crescente de controle social. O OP pode ser compreendido como ferramenta crucial para a população efetuar o acompanhamento das fases de implementação das políticas públicas.

A primeira fase, que engloba o planejamento é relevante para a determinação das prioridades, pois os recursos são escassos e uma má aplicação pode prejudicar um outro setor que possui mais necessidades. Isso demonstra que as PP envolvem transferência de recursos de um setor para outro e é exatamente por isso que há jogo de interesses entre diversos setores. (CENEVIVA E FARAH, 2007)

A segunda fase aborda o momento de implementar, colocar em prática as políticas públicas, ou seja é a técnica no momento oportuno, que diversas vezes têm sido desconstruídas, que se mostram ineficientes, quando por exemplo, percebemos um portador

do vírus HIV lutando por uma aposentadoria que não se destrincha ou uma fila imensa no setor de marcação de consultas em um hospital público. Muitas delas têm caráter assistencialista ou tutelar, mas não possuem a capacidade de alterar a situação de pobreza e exclusão da população. (CENEVIVA E FARAH, 2007)

E por último, a fase da retro alimentação, onde serão detectados os erros e acertos, para uma possível melhora na aplicação dessas políticas públicas. Nesse momento deveria haver uma articulação entre os setores sociais (Governamentais e Não Governamentais) para que a política em conjunto fosse o caminho correto para superar obstáculos no âmbito dessas políticas, sendo necessário equilibrarem os interesses e não causar mais atrito entre esses setores. (CENEVIVA E FARAH, 2007)

5.2 O Orçamento Participativo como ferramenta de controle social

Existem diversos conceitos sobre o Orçamento Participativo (OP), mas como forma de controle social, pode-se afirmar que é um instrumento que busca a representação efetiva da população no poder e, é uma oportunidade para a tomada de consciência do que é na prática o exercício de cidadania. Trata-se de uma forma de controlar “onde, como e de que maneira” o Orçamento Público está sendo utilizado nas Políticas Públicas.

De modo geral, o OP caracteriza-se pela participação direta da população em diferentes fases de preparação e de deliberação orçamentária, apresentando os seguintes princípios para a sua realização: participação de todos os cidadãos; combinação de regras de democracia direta e democracia representativa realizada por intermédio das instituições que estabelecem mediação e interação permanente entre as organizações comunitárias e as unidades administrativas do Executivo; descentralização dos processos decisórios; utilização de método objetivo de definição das prioridades e alocação dos recursos. (AVRITZER, 2002; SANTOS, 2009)

Segundo PIRES (2001), o Orçamento Participativo, apresenta pressupostos que devem ser seguidos para que ele seja efetivo. São eles:

- a) base geográfica;
- b) forma de ocupação;
- c) natureza dos problemas;
- d) atividade econômica;
- e) organização social e política;
- f) objetivo do governo;

- g) vontade política;
- h) preparação;
- i) recursos materiais;
- j) conjuntura econômica;
- k) e, cultura interna da instituição.

Ele ressalta de forma sucinta que o número de habitantes de uma região e a cultura é fator preponderante para o consenso na hora da implementação das políticas públicas; e as ocupações de áreas diferentes implicam em necessidades diferentes, porque a natureza de cada problema é determinada pela região. (PIRES, 2001)

A atividade econômica exercida por cada representante também exerce influência, pois algumas profissões exigem um poder de barganha maior do que outras, isso favorece poderes de argumentações mais eficazes; a forma como a sociedade se organiza é outro fator primordial para o seu fortalecimento e resulta em facilidade para se cobrar a intervenção dos representantes do governo. (PIRES, 2001)

O nível de consciência dos cidadãos também é extremamente relevante, pois muitas vezes eles desconhecem o seu papel diante do OP e os gestores querem apenas cooptar ou estreitar a sua relação com a sociedade, anulando assim o verdadeiro sentido de controle social. (PIRES, 2001)

Além disso, o governo precisa estar determinado em implementar o OP, porque o tempo não gasto garante a frustração na execução desse projeto. A equipe do governo precisa de preparação para assumir a tarefa de implantação do OP, para o domínio de técnicas e metodologias. E para isso, são necessários recursos financeiros, pois envolve gastos com a equipe técnica, mobilização de pessoas, material gráfico, equipe de apoio e etc. (PIRES, 2001)

E por fim, faz-se necessário que haja o equilíbrio entre as decisões, para que todos participem ativamente do processo decisório, a fim de que não haja boicote na implementação das decisões de alguns grupos. (PIRES, 2001)

Segundo Pires (2001), em sua pesquisa, apenas dois estados brasileiros estão à frente da prática do orçamento participativo no Brasil (Porto Alegre e Recife) e ainda assim, há diversos entraves que foram verificados nas experiências. (PIRES, 2001)

A população ainda não está preparada para exercer o Orçamento Participativo como ferramenta de controle social, uma vez que ela ainda não participa ativamente do processo decisório, devido ao seu despreparo e baixa disponibilidade de tempo. Essa é a cultura da

Administração Pública brasileira, que não prepara o cidadão a exercer o seu direito de cidadania efetivo. (PIRES, 2001)

Outro fator, que demonstra o despreparo da sociedade, é retratado através de alguns estados brasileiros onde a experiência do OP recebe influências diretas do governo, e isso resulta em movimentos sociais tutelados pela instituição governamental. (PIRES, 2001)

É preciso ser trabalhado o verdadeiro sentido de democracia, destacando o papel de cada um, sociedade e governo; e equilibrar as decisões, não apenas para o bem de um dos lados, mas para o bem comum. Não cabe a decisão unilateral, mas o que for mais racional para o uso do orçamento público; não somente o necessário, mas o que for prioridade, uma vez que o orçamento é escasso. (PIRES, 2001)

Os movimentos sociais organizados têm mais chance de alcançar as suas finalidades, porque conseguem pressionar melhor o poder público, mas diversas vezes isso não ocorre, porque eles tendem a ser desunidos e pressionados pelo poder governamental local. Isso prejudica o verdadeiro sentido de se trabalhar o exercício da democracia por meio do Orçamento participativo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O questionamento inicialmente levantado resultou na seguinte indagação: Como a população pode utilizar o orçamento participativo para o controle social dos gastos públicos e para a implementação das políticas públicas?

As evidências bibliográficas apresentadas levam a concluir que o OP ainda não pode ser visto como ferramenta de controle social, nem tão pouco como capaz de favorecer a implementação das políticas públicas, uma vez que os cidadãos ainda se encontram despreparados.

Percebe-se que a diversidade cultural das cidades, a natureza dos problemas, a atividade econômica, a organização política, o nível de consciência da comunidade, o equilíbrio das decisões (sociedade e gestor público) e o interesse do poder local, são fatores que ainda servem de entraves ao progresso do desenvolvimento do OP como instrumento de controle social, pois os movimentos sociais não se articulam de maneira equilibrada e eficiente para a realização do controle efetivo.

O cidadão precisa ser preparado para exercer a sua cidadania no processo decisório, no que tange ao controle social dos recursos públicos. É necessário que a Administração Pública o capacite, para que possa utilizar o orçamento participativo no processo de alocação

desses recursos. Mas essa mudança não será repentina, a população deve se unir e cobrar a capacitação, através de cursos que favoreçam a compreensão da linguagem técnica utilizada na elaboração e execução do orçamento público.

Outro fator que deve ser analisado com relevância é o poder e o limite que cada facção terá dentro do processo decisório, é ilusório acreditar que o cidadão tomará o poder e administrará a sua cidade de maneira unilateral, pois é uma forma de participação que visa o bem comum, por isso é necessário limitar o papel de cada um. Sem deixar de frisar o equilíbrio entre as partes, utilizada para incrementar e construir uma gestão pública mais democrática e participativa, ou seja, que foca a sociedade e possibilita o pleno exercício do controle social.

Outra relevante premissa é a divisão vista dentro dos movimentos sociais: cada grupo estabelece seus próprios anseios e essa desunião enfraquece o controle social, resultando em movimentos mais fáceis de serem tutelados pelos gestores locais. Os próprios movimentos se segmentam em facções distintas. Percebe-se que cada um pretende defender seus próprios interesses, não alcançando assim o bem comum.

A representatividade da sociedade fica desvinculada do interesse público, pois as suas decisões são enviesadas pelo interesse de um grupo representante, deixando traços de natureza individualista, próprias da forma de organização e funcionamento do Estado neoliberal, o que torna fortalecidos os interesses corporativistas em detrimento dos interesses de natureza coletiva.

Outro empecilho ao trabalho efetivo da sociedade como reguladora do orçamento público é a falta de informação quanto aos dispositivos legais e mecanismos de publicização dos atos, pois eles não conhecem como efetuar as cobranças e viabilizar a democratização do acesso das informações ao restante da população.

Diante disso, presume-se que as pessoas não sabem ao certo como o OP funciona e qual a sua finalidade. Muitos sabem que ele existe, mas não sabe como este funciona, ou seja, como ele pode ser um elo que liga a sociedade e a gestão municipal. Não sabem como realizar isso para que haja uma ligação mais democrática. Sem o alcance desses propósitos é ineficiente e ineficaz o controle efetivado pelo orçamento participativo.

A pesquisa apresentou como obstáculo o pouco acervo bibliográfico, pois a abordagem temática do orçamento participativo como ferramenta de controle social ainda é pouco explorada.

As pessoas precisam conhecer o orçamento participativo e utilizá-lo como ferramenta de controle social, para combater as imprudências e descasos dos seus gestores. E

para isso, precisam vivenciar essa experiência de perto. Mas isso precisa partir de algum ponto. As cartas já existem, o jogo de defesa já começou, mas os atores sociais ainda não sabem como fazer essa mudança. Faz-se necessária a junção deles, de modo que não haja espaços para a impunidade e descaso dos gestores.

Deve-se ressaltar que é uma tentativa, ainda que embrionária, de aflorar o processo de cidadania. Mas isso já é um grande avanço, pois despertará a revolução que falta contra a corrupção dos recursos públicos, efetuado pelos políticos.

Sem pretensões utópicas, é necessário haver a divulgação do que é o Orçamento Participativo e o que ele faz para melhorar as políticas públicas. Isso deve partir da Administração Pública, de modo que haja realmente a democracia, para que ele seja visto como um canal efetivo de comunicação do gestor e da comunidade. Essa divulgação pode ocorrer de várias formas, sendo com parcerias com os Órgãos de Controle, tais como a Controladoria Geral da União, do Tribunal de Contas, Ministério Público, ou até mesmo buscando nas instituições de ensino uma forma de educar as crianças, jovens e adultos ou então através do uso de meios de comunicação, tais como rádios comunitárias ou outros meios de comunicação. Assim, não ficará mais fácil, mas de fato será mais eficiente encontrar a atuação da verdadeira democracia através do exercício do uso do orçamento participativo como ferramenta de controle social.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES (323 a.C.). **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ARNAUD, André-Jean. **Dicionário Enciclopédico de Teoria e de Sociologia do Direito**. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999.

AVRITZER, Leonardo ; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia - uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. e TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo, PÓLIS, 2000.

CENEVIYA R & FARAH M F. **O papel da Avaliação de Políticas Públicas como mecanismo de controle democrático da Administração Pública**. In: GUEDES, A. M.;

FONSECA, F. (Orgs.) **Controle Social da Administração Pública no Brasil: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap.5.

CGU. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos**. Brasília, DF. 2005

COUTINHO, Leonardo. Os ladrões de ambulância. **Revista Veja**. Editora Abril, Edição 1952 de 10 de maio de 2006. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/100506/p_056.html> Acesso em: 24 fev. 2011.

CRUZ, Flávio da et. al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

EDELMAN, Hugo e APARÍCIO, Rafael. **El Control Interno en las empresas del Estado**. 2ª ed. Montevideo, Programa Nacional de Desburocratization, 104p, 1992.

FONSECA F & BEUTTENMULLER G. Democracia, informação e Controle Social: Reflexões conceituais e o papel dos observatórios locais. In: GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Orgs.) **Controle Social da Administração Pública no Brasil: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Cap.3.

GENRO, Tarso (1997). **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

_____. (1996). **Utopia possível. 2ªed., Porto Alegre: Artes e Ofícios**.

FEDOZZI, Luciano (1998). **Orçamento Participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

JACOBI P 1990. **Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate**. *Revista Lua Nova* vol. 20:121-144.

JÚNIOR, Policarpo. Autópsia da corrupção. **Revista Veja**. Editora Abril, Edição 2045 30 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/300108/p_046.shtml> Acesso em: 23 fev. 2014.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LOUREIRO, Maria Rita e FINGERMAN, Henrique. **Mudanças na Relação público-privado e a problemática do controle social: Algumas reflexões sobre a situação Brasileira** in: *Parceria Público/ Privado-Cooperação Financeira e Organizacional entre o Setor Privado e as administrações Públicas Locais*. Lodovici, E., Bernareggi, G., Fingerman, H. (org). Vol. I, Sumus Editora, São Paulo, 1992.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUETTI, Adalmir (2002). **"Participatory budgeting in Porto Alegre"**. *Indicato S A, Johannesburg*, v.17, p. 71-78.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

NYLEN, William, R. (2002). **"Testing the empowerment thesis: the participatory budget in BH and Betim, Brazil"**. *Comparative Politics*, v.34, n.02, January.

SANTOS, Romualdo Anselmo. **Institucionalização dos mecanismos anticorrupção: da retórica ao resultado**. Revista da CGU. Ano IV. Nº 6. Set. 2009. P. 86-91.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade**. Brasília: UNACON, 2002.

SPECK, Bruno, Wilhelm et al. **Os Custos da Corrupção**. Cadernos Adenauer, I (10), São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TREVISAN, A.M. et. Al. **Combate à Corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.